

地域コミュニティにおける  
コミュニティ・エンパワメント評価手法の検討

Examination of Community Empowerment Evaluation  
Methods in Neighborhood Communities

菅原育子  
Ikuko SUGAWARA

荻野亮吾  
Ryogo OGINO

久保田治助  
Harusuke KUBOTA

堀薫夫  
Shigeo HORI

サービス経営学部研究紀要 第38号

2021年(令和3年)7月31日抜刷

西武文理大学

# 地域コミュニティにおける コミュニティ・エンパワメント評価手法の検討<sup>1)</sup>

## Examination of Community Empowerment Evaluation Methods in Neighborhood Communities

菅原 育子<sup>1</sup>      荻野 亮吾<sup>2</sup>      久保田 治助<sup>3</sup>      堀 薫夫<sup>4</sup>  
Ikuko SUGAWARA      Ryogo OGINO      Harusuke KUBOTA      Shigeo HORI

### 要旨

本論文では、地域コミュニティにおけるコミュニティ・エンパワメントの評価手法および尺度の動向をまとめた。評価手法は評価の目的により成果評価型、アクション誘導型評価、エンパワメント評価の3つの型に分類され、それぞれ評価の主体や当事者、評価専門家の役割が異なった。また、エンパワメントの評価について、個人レベルの評価尺度が多く開発される一方で、組織、コミュニティレベルの評価尺度は限られていることも明らかになった。このまとめを通じて、参加型評価の流れが強まるなかで、評価を通してコミュニティのエンパワメントを醸成するという視点が重要であることが明らかになった。

### Abstract :

Community empowerment evaluation methods and their measurements applicable in local communities were examined. Empowerment evaluation methods based on the purpose of evaluation were categorized into following three types; namely, outcome evaluation, action-induction evaluation, and empowerment evaluation. Measurements of person-level empowerment have been developed widely while organization and community level empowerment measurements have not been developed well. Recently participatory evaluation has been practiced, and so it has become clear that the perspective of facilitating community empowerment through evaluation processes is imperative.

[キーワード]

コミュニティ・エンパワメント, プログラム評価, エンパワメントの評価, 地域コミュニティ

Keywords : Community Empowerment, Program Evaluation, Evaluation of Empowerment,  
Local Communities

---

<sup>1</sup> 西武文理大学, <sup>2</sup> 佐賀大学, <sup>3</sup> 鹿児島大学, <sup>4</sup> 大阪教育大学

## 1. 地域コミュニティをめぐる社会的背景

わが国は2008年をピークに人口減少の段階に入り、総人口の減少とともに高齢化がさらに加速する時代を迎えて10年余りが経過した。社会構造の変化は、われわれの暮らす地域コミュニティに多くの複雑かつ広範な課題をもたらしている。例えば大都市や中堅都市においては日常的なケアやサポートが必要な住民の増加により、公的なサービスでは十分に行きわたらない日常生活支援や介護予防のための活動のさらなる充実が求められ、移動に制約のある住民に対し公共交通網でまかないきれない日常の買い物や通院の支援が必要とされている。地方部では人口減少に伴い自然災害や獣害等が深刻化したり、地域活動の規模の縮小や生活機能の集約等が検討されたりしている。これらの課題は、行政施策で対応できる範囲を超えており、それゆえこれまで以上に多くの役割が住民自身と住民自治組織に期待されるようになってきている。同時に、これまで地域での様々な活動を支えていた層の高齢化、専業主婦の減少等が重なり、地域コミュニティは、活動の担い手となる人手の不足に直面している。人口減少が著しい地域はもちろんのこと、人口規模を維持している地域においても、地域住民の連帯と課題の解決を担う存在とされてきた住民自治組織は加入率の低下に悩まされており、担い手不足は一様に課題となっている。

以上挙げたような地域コミュニティが抱える複雑な課題に直面し、担い手不足の住民自治組織には対処できない量と質の地域課題を、では誰が主体となりどう解決していくのか、地域コミュニティのあり方と役割が問い直されている。

本研究は、このような、地域が抱える課題の解決に向けた地域コミュニティの取り組みの支援手法について、コミュニティ・エンパワメント概念を用いて整理するものである。そして、

それらの取り組みにより地域コミュニティが変化する過程や到達度を可視化するエンパワメントの評価手法をレビューし、その現状と課題を論じていく。

## 2. 本論文の視座

コミュニティ・エンパワメント (community empowerment) は、「コミュニティ」およびそこに属する人びとが、課題を共有し、その解決や社会制度・環境の変化を目指しともに行動する取り組みや、その取り組みに向けて知識と力をつけ、関係する他者を巻き込んでいく過程を理解するために、地域保健学、社会福祉学、教育学、コミュニティ心理学をはじめとする多様な学問領域で用いられてきた概念である。これまで「コミュニティ・エンパワメント」という言葉のもとで取り扱われてきたコミュニティの種類や規模、関与者の構成は多様である。また取り上げられてきた課題も、住民の健康増進から子どもの貧困、高齢者の生活支援、住まいや移動に関するハード面のまちづくりの問題まで多岐にわたり、それらの実践から得られた知見は分野ごとに分散していた。しかし、上で述べたように、現在地域コミュニティが抱えている課題は分野を超えた複層的なものとなっている。これまで課題ごとに分かれて蓄積されてきた研究と実践を、分野を横断して俯瞰し、それらに共通する要素を明らかにすることが求められてきている。

くわえて、地域課題に取り組むコミュニティの活動はこれまで、専門家により活動が主導されたり、外部の研究者や組織が恒常的に関与、支援することを前提として実施されたりすることが多かった。近年、コミュニティ参加型研究やアクション・リサーチの興隆により、地域の当事者と研究者や専門家が対等な立場で、課題の発掘、計画、実行、評価までの一連の活動とともに取り組む協働や連携のあり方が問われる

ようになってきている。しかしアクション・リサーチにおいても、活動の評価は外部専門家の手任せられることが少なくなく、協働による評価方法が十分に開発されていないことが指摘されている(冷水, 2015)。同様に、大学と地域の連携による学びの評価手法をレビューした荻野・中川(2021)は、大学側が参加学生や研究者側の学びの過程や成果を評価する研究は多い一方で、地域側が連携により自身にもたらされた影響を評価する研究やその手法に関する研究は乏しく、地域側が評価をすすめる新しい取り組みの開発が求められていることを指摘している。

評価を外部専門家に依拠することは、評価に住民の視点が反映されにくい、外部からの評価と住民の実感が乖離する、といった現象を生じさせ、地域コミュニティの主体であるはずの住民自身のエンパワメントを、ときとして阻害しうる。地域社会の複雑な課題を解決する力を住民自らが得るには、コミュニティ・エンパワメントの手法のみならず、その評価についても、専門家だけのものから、誰もが使えるものに変化させていく必要があるだろう。

以上の課題意識のもと、筆者らは、(1)多様な研究領域で開発されてきたコミュニティ・エンパワメントの手法、および(2)エンパワメントの進捗や過程を評価する手法、についての先行研究を整理し、そのうえで、(3)わが国の地域コミュニティにおいて、住民自らが地域の特性に合わせて適切なエンパワメントの手法を選び、その手法を自分たちの地域に適用し、取り組みを評価しながら活動を自律的に進めることを可能にする、新たな介入・評価手法の開発を目指すこととした。

本稿は、このうち(2)について、コミュニティ・エンパワメント評価手法に関する既存研究のレビューを行うことを目的とするものである。なお、(1)については、別稿で論じ、それらを踏まえて(3)の開発に取り組む計画である。

なお、本論文で想定する地域コミュニティは、最小規模で町内会単位、大きくても小学校区単位の規模の地理的コミュニティである。町内会や小学校区は、一般的に住民が徒歩でまわることのできる日常生活圏であり、歴史的にも、地域の自治、相互扶助、まちづくり等の最小単位として、住民自治組織の設置がなされ、様々な活動が展開されてきた。この点で、住民が自分の所属コミュニティとして認識し、具体的な活動や評価を展開する際の範囲として想定しやすいと考えられる。

### 3. コミュニティ・エンパワメントの定義

評価手法のレビューに入るに先立ち、本節ではエンパワメントおよびコミュニティ・エンパワメントの定義を概観し、本稿における定義を示す。

エンパワメントは、人びとが課題に対峙し、行動を変容させ、課題を取り巻く環境に作用し変化をもたらす過程を扱う多様な領域において、重要概念として取り上げられてきた。しかしその定義は学問領域や、研究者、実践者により多様であり、また歴史的な背景のなかで変容してきた経緯がある(詳しくは、三宅, 2007; 植村, 2012を参照)。

古典的な定義として、Solomon は、社会により力を奪われた状態(powerlessness)にある集団が、社会に対峙する力を付ける、力を得るという“empowerment”という概念を提唱した(Solomon, 1987)。同様に社会福祉の分野でGutiérrez(1990)は、エンパワメントを「個人的、対人的、そして政治的な力を獲得し、生活環境・状況をよくしていくために行動する力を得る過程」(p. 149)と定義している。同時にコミュニティ心理学領域では、Rappaport(1987)が「個人や組織やコミュニティが自らの生活を通して、問題をコントロールしていくプロセスやメカニズム」(p. 122)という定義

を、ついで Zimmerman&Rappaport（1988）が「個人が自分自身の生き方についての統制と支配を獲得し、コミュニティにおける生活に民主的な参加を獲得する過程」（p.726）という定義を示した。これらの定義に共通しているのは、エンパワメントとは、「個人や集団が、自分（たち）が抱える課題を統制・制御し、さらには自らを取り巻く環境をより良くしていく力を得る過程であり、またその結果得る力そのも

のを指す」言葉だということである。

また、エンパワメントの定義とあわせて、エンパワメントの主体は多層構造であるという考え方も示されてきた。Zimmerman（2000）はエンパワメントを、個人、組織、コミュニティの3層で捉え、各層における力を得る過程（empowering）と力を得た結果としての状態（empowered）を表1のようにまとめている。

表1. エンパワメントの3層構造における過程と結果

分析のレベル(層)	エンパワメントされる過程 ("empowering")	エンパワメントの結果としての状態 ("empowered")
個人	意思決定のスキルの習得 資源の管理 他者との協働	自己統制感 批判的認識 参加行動
組織	意思決定に参加する機会 責任の共有 リーダーシップの共有	効果的な競争による資源の獲得 他の組織とのネットワーク形成 政策への影響力
コミュニティ	資源へのアクセス 開放的な統治構造 多様性への寛容	組織同士の連携 多様なリーダーシップの存在 メンバーの参加スキル

出典：Zimmerman（2000）のTable 1（p.47）より菅原が訳出。

コミュニティ・エンパワメントは、この第3層に相当する。これら3層は、個人レベルでエンパワメントされる人が増えることで、組織の活動が活性化し、コミュニティ全体が新しい取り組みに挑戦する力と意欲を得る、という影響関係や、コミュニティ全体が多様な活動に関わる機会が拡大することで、そのコミュニティを構成する組織やメンバーが課題に向き合う機運が高まり、それが個人レベルでコミュニティのために自分は力を発揮できるという統制感を高める、といった影響関係等、相互に関連、影響しあう関係性があると想定される（Ohmer et al., 2019, Chapter 7）。

地域保健や公衆衛生の分野では、世界保健機構が1986年のオタワ憲章でヘルス・プロモーションの概念を提唱するなかでコミュニティ・エ

ンパワメントという言葉を用いたように、個人の健康を左右するコミュニティの力に着目し、健康で健全なコミュニティづくりに向けた取り組みを重視してきた。野田・千田（2017）は国内で発表された文献を分析し、わが国においてこれまで研究されてきたコミュニティ・エンパワメントとは「誰もが安心して暮らせる健康な地域を目指して、組織や地域の人々が、対等な立場で互いに話し合い、合意の形成を行う中で、緩やかな絆でつながり、支え合う関係を形成し、共通の課題解決に向かうプロセス」（p.67）であると定義している。

このように、学問領域によって、また関心をもつ社会課題によって定義は若干異なるものの、これらに共通して、(1)主体は個人、組織、コミュニティという多層で存在する、(2)(1)の主体は、

解決すべき課題を持っている、ないしはより望ましい状態に向かうことを希求している、(3)課題解決ないしは望ましい状態への変化をもたらすために、(1)の主体は自他と連携、協働して、自身および周囲の環境に働きかける、(4)エンパワメントとは(3)の働きかけるための「力」の状態、ないしは(3)の働きかけるプロセス自体を指す、という4つの要素が存在する。これらを合わせて、本稿ではコミュニティ・エンパワメントを「コミュニティおよびそれを構成する組織、個人が、直面している課題を解決しより望ましい状況に向かうことを目指して、自身と自身を取り巻く環境に変化をもたらそうと行動する力の状態、およびその力をつけるプロセス」と定義する。

#### 4. コミュニティ・エンパワメント評価の目的と手法

コミュニティ・エンパワメントの評価は、プログラム評価の文脈で発展してきた。プログラム評価は、なんらかの社会課題を解決するための社会的な取り組みを評価する手法であり、評価の対象となる社会的な取り組みには、政策、

施策、事業、プロジェクト、活動、イベント等が含まれる(源, 2016)。

本節では、コミュニティ・エンパワメントの評価手法を、評価を通して何を達成することを目指すのかという評価の目的によって以下の3つの型に分類した(表2参照)。

##### (1)成果評価型：プログラムの成果としてのコミュニティ・エンパワメントの評価

一般的に、特定の課題を解決したり、状況を改善したりするために何らかのプログラムが実行されるときには、そのプログラムの効果やその影響力の評価、すなわちアウトカム評価やインパクト評価を行うことが求められる。同時に、プログラムの進捗が適切で計画に沿っているかを評価するプロセス評価は、当初予定した計画を見直し、より良い成果を得るために現実に沿って計画を修正し、活動を継続、発展させるために重視される(安田, 2011)。これらアウトカム・インパクト評価およびプロセス評価はプログラム評価の基本となる形であり、評価によってプログラムの関与者が自分たちの状態を共有し、新たな課題発見、プログラムの改善に向かう、PDCA サイクルの要となる。

表2. コミュニティ・エンパワメントの評価手法の3類型

類型	評価の目的	評価手法例
成果評価型	プログラム導入によるコミュニティのエンパワメント過程および結果としてのエンパワメント状態を把握すること	<ul style="list-style-type: none"> <li>・アウトカム/インパクト/プロセス評価</li> <li>・コミュニティ・エンパワメントの技法(安梅, 2005)</li> <li>・コミュニティづくり評価インデックス(佐藤, 2019)</li> </ul>
アクション誘導型評価	「エンパワメントされたコミュニティ」に向けて、コミュニティの現状評価と次にとるアクションを構築すること	<ul style="list-style-type: none"> <li>・Community Readiness Model (Lippman et al., 2016)</li> <li>・Community Capacity Building (Laverack, 2014)</li> <li>・住民組織のコミュニティ・エンパワメント過程の質的評価指標(中山, 2007)</li> </ul>
エンパワメント評価	評価活動を通してコミュニティの評価能力が構築され、同時にエンパワメントが育まれることを目指す	<ul style="list-style-type: none"> <li>・10ステップアプローチ法(Fetterman et al., 2015=2020)</li> <li>・CD-TEP評価アプローチ法(大島ほか, 2019)</li> </ul>

これらプログラム評価にあたっては、第一に、活動によって変化させようと計画していたターゲット指標を追跡することが期待されるが、同時に、その活動に関わっている個人、組織、コミュニティが、課題を統制し、より良くしていく力を強めているか、すなわち、エンパワメントそのものの変容についても評価することが重要である。なぜならば、力と自信を得た主体は、たとえ次に新たな課題が生じたときにも、その課題を解決する力を身につけ、また問題そのものが起きないように環境をより強靱にする力をも備えていると考えられるからである。とくに本研究で対象とする地域コミュニティのような持続性が期待されるコミュニティにおいては、生じる課題は多様であり、一つの課題が解決しても常に新しい領域で、新しい課題が生じうる。そのため、特定の課題解決の成果もさることながら、取り組みを通して、今後も生じうる多様な課題に向き合えるコミュニティとしての力、いわば「地域力」が育っているかが重要な評価軸となりうる。地域コミュニティにおけるプログラムでは、個別の課題解決は中間的な成果に位置付けられ、より長期的、最終的な成果はコミュニティ・エンパワメントの醸成と向上ということがしばしばある。

この点に関わって、地域の福祉計画や、地域課題に対する教育プログラム、地域保健課題に対する介入プログラム等において評価手法の開発と実践が積み上げられている。例えば安梅（2005）<sup>2)</sup>は、コミュニティ・エンパワメントの評価を、プログラム自体を評価する個別評価と、そのプログラムを取り巻くシステム評価とに分け、それぞれについて方法、環境、成果の3つに分けて整理する評価枠組みを提示した。このうちシステム評価は、プログラムの継続性が担保されているか、利用しやすさが配慮されているか、当事者を主体としたチームワークが築かれているか、参加しやすく、相談しやすく、改善可能な環境であるか、といった、組織・コ

ミュニティレベルでのエンパワメントが図られているかを評価する内容となっている。

また、佐藤（2019）は、高齢社会におけるコミュニティづくりアクション・リサーチを分析し、プロジェクトが展開するプロセスを可視化する手法の開発に取り組んだ。そのなかで、プログラムのプロセスに沿った評価ポイントを「評価インデックス」として提示している。具体的には「目標やプログラム、シナリオが主要な関係者で共有されているか」「地域住民がデータにアクセスできるよう整理されているか」「進行が変更される場合には開かれた場で検討されているか」「多様な主体が連携する体制が取られているか」といった点が評価ポイントとして示されている。プログラムを通して関与者および対象となる地域コミュニティのエンパワメントを促進する環境が整っているか、エンパワメントを促進するようプログラムが設計、運営されているかをチェックするリストとして活用することが可能である。

プログラムの成果の評価の具体的な方法としては、観察調査、インタビュー調査、アンケート調査等を組み合わせて実施されることが多い。調査で用いられる主要な尺度については後述する。また、評価は支援する外部の組織等に向けてプログラムの意義や効果を説明するためにも用いられ、中立的な立場の評価専門家によって行われてきたが、近年ではコミュニティの当事者が評価に関わるのが重視されている。上に挙げた2つの評価手法においても、コミュニティの当事者と、研究者や支援者等の専門家とが、ともに評価に関わり互いの強みを発揮することを重視している。コミュニティの当事者にとっては、評価を通して自分たちの現状を把握し、プログラムの修正や改善が進むことが期待される。

**(2)アクション誘導型評価：コミュニティ・エンパワメントの段階を評価しアクションに導く評価**

次に、評価を通して、コミュニティの変容に

つなげるアクションを導くことをとくに重視した評価手法を取り上げる。この手法は「エンパワメントされたコミュニティの理想的な状態」を設定したうえで、対象となるコミュニティがエンパワメントのプロセスのどの段階にあるかを評価する。そして次の段階に上がるための具体的なアクションを支援する。例として、Community Readiness Model (Edwards et al., 2000; Kelley et al., 2003) と、Community Capacity Building (Laverack, 2006; 2014) を挙げる。

Community Readiness Model (CRM) では、コミュニティが課題に対して行動を取る過程を「コミュニティとしての取り組み (Community efforts)」「コミュニティの取り組みに関する知識 (Community knowledge of efforts)」「リーダーシップ (Leadership)」「コミュニティの風土 (Community climate)」「課題に対する知識 (Knowledge about issue)」「資源 (Resources)」の6領域で評価し、その評価をもとに、メンバーが課題の存在を認識していない“*No awareness*”の段階から、メンバーがコミュニティの主体としての自覚をもち共同での取り組みを自分たちの文化と理解し関わりあう“*High level of community ownership*”までの9段階のどこにあるかを判断する (Edwards et al., 2000; Kelley et al., 2003)。この理論に基づき、メンバーが自分たちの活動やコミュニティの状態を評価したうえで、それらをもとにメンバー自らが次を取るアクションやプログラムの企画、計画に取り組むことを目指す、コミュニティ実践のためのプログラムが開発されている (Tri-ethnic Center for Prevention Research, 2014)。このプログラムでは、コミュニティを構成する多様なセクター (住民、行政、医療・保健領域、教育領域、ビジネス領域、法律領域等) に関わるリーダー、専門家、住民等を幅広くインタビューし、その回答を集計することでコミュニティ全体の評価を行う。

評価結果について多様な主体が合議し、自分たちの強みや弱みを分析し、その分析をもとに次取るべき行動計画をつくる。ここでは、次のアクションに向けて多様な主体が合意形成するプロセスが重視される。

後者の Community Capacity Building (CCB: Laverack, 2006; 2014) は、コミュニティの課題解決能力を9領域で評定してコミュニティのレベルを分析し、それに基づきアクションプランを立てるワークショップ形式の評価手法である。9領域とは「参加度 (Community participation)」「課題の判断能力 (Problem assessment capacities)」「リーダーシップ (Local leadership)」「組織構造 (Organizational structures)」「資源の動員 (Resource mobilization)」「他者とのつながり (Links to others)」「質問力 (Ability to “ask why”)」 「プログラム管理 (Program management)」「外部者との関係 (Relationship with other agent)」であり、それぞれ5レベルが設定されている。コミュニティのメンバーはワークショップ形式でこれら进行评估し、その評価をもとにコミュニティの戦略をたてる。

国内では、中山 (2007) が、保健専門職を対象とした調査から住民組織のコミュニティ・エンパワメントの評価枠組みを構築し、地域社会における健康福祉活動の主体となる住民組織のコミュニティ・エンパワメントの状態を質的に評価する指標を整理した。その結果「民主的な住民組織としての成長」「住民組織の地域の健康課題解決への志向性」「地域の社会資源としての住民・組織の活動」の3つの次元について、14の指標が定義された。この研究ではコミュニティ・エンパワメントの明確な段階は示されていないが、専門職の目からみたエンパワメントされたコミュニティの理想的な状態を設定し、それに向けたコミュニティの評価指標を同定している点で、上記のCRMやCCBと類似した評価手法と考えられる。



このタイプの評価手法における評価の主体はコミュニティのメンバーである。実際にCRMやCCBでは、理論と評価軸に基づきコミュニティのメンバー自身が具体的な評価を設計し、調査やワークショップを実施し、結果を分析し次のアクションを組み立てる。

### (3)エンパワメント評価：評価を通してコミュニティ・エンパワメントを育む

関与者の参加を重視する評価手法の中でも、とくに参加者のエンパワメントを重視し、活動やプログラムを評価する過程こそがコミュニティのエンパワメントを実践するプロセスであるとするのが「エンパワメント評価」である。この方法では、エンパワメントをプログラムの結果得られる静的なものとして捉えるのではなく、活動や取り組みとともに動的に変化するものとして捉える点に特徴がある。

Fetterman はコミュニティ全体のエンパワメントの状況をメンバーが自ら評価し、それに伴いアクションを選択していく「コミュニティ・エンパワメント評価」を提唱し、3ステップないしは10ステップでの評価手法を開発した（Fetterman et al., 2015=2020）。このうち10ステップは、(1)対処すべきニーズと資源の特定、(2)目標と目的の設定、(3)目標達成のために活用すべきプログラム（エビデンスに基づくプログラム）の選定、(4)選択したプログラムを、当該コミュニティの状況に適用、(5)プログラム遂行のために求められる組織としての能力の確認、(6)選択したプログラムの具体的な実施計画の策定、(7)プログラム実施のプロセス評価、(8)プログラムのアウトカム評価、(9)継続的な質の改善向上のための計画の見直し、(10)効果的なプログラムの維持継続のための検討という10のステップで、ターゲットとなるコミュニティの活動のエンパワメントを評価する。また、エンパワメントされる対象である当事者が、自ら評価のプロセスに参加することを通して評価のための技法や能力を身につけ、より効果的なエンパワ

メントの実践を行う力を得る「対処能力の構築（capacity building）」が重視される。

わが国でも、大島ほか（2019）が、実践家が評価に参加することによって、評価キャパシティを身につけ、評価を武器にしてより利用者ニーズの解決に役立つ効果モデルを構築することを目指す「実践家参画型エンパワメント評価」として、「CD-TEP 評価アプローチ法」を開発している。本モデルでは、評価方法として改善の過程を4つの段階と12のステップで定義している。

エンパワメント評価は、コミュニティにおいてエンパワメントが進む過程を特に重視していること、評価活動そのものが能力の獲得と拡大につながり、エンパワメントになると考える点が特徴的である。評価の主体はコミュニティのメンバーである。Fetterman et al. (2015=2020) は、評価専門家の役割を、当事者らを巻き込み、評価技術をコーチしながら、適切な助言を行う「批判的な友人（critical friends）」と表現している。

## 5. 個人・組織・コミュニティレベルのエンパワメントの評価尺度

ここまで、コミュニティ・エンパワメントを評価する手法を3つの型に分類して示してきたが、次にそれらの評価に用いられてきた主要な尺度を取り上げる。エンパワメントが個人、組織、コミュニティの3層で定義されてきたことに対応して、尺度も各層で作成されている。

### (1)個人レベル：心理的エンパワメントの評価尺度

心理的エンパワメントは、Zimmerman(2000)によると自己に対する考えや信念、批判的認識、そして他者や外の社会と関わり変化させる行動力から構成される。またCox & Persons(1994)は、心理的エンパワメントを、自己の効力感等の態度や価値観、共同体験の認識、批判的思考

のための知識と技能の習得、行動力の4つの要素で定義している。つまり、一般的に世の中を制御する力や批判的な視点を持ち、行動にうつすことができるという自分自身の能力に関する評価を測定するものである。実際の心理的エンパワメント尺度には、職業生活におけるエンパワメント、健康行動に関するエンパワメント、学校生活におけるエンパワメントというように、領域を特定した尺度が数多く開発されている。近年のレビュー論文としてCyril et al. (2016)がある。

日本においては、例えば安田(2016)の心理的エンパワメント尺度、天野・植村(2011)の高齢者エンパワメント尺度、百瀬(2007)の高齢者エンパワメント尺度等、一般成人から高齢者を想定した尺度の開発が試みられている。このうち安田(2016)や天野・植村(2011)は、一般的に人が自分自身の能力や可能性についてもつ信念や、それに基づき他者や自分を取り巻く環境との関わりを変えていく行動、または行動意図を評価するものであるが、百瀬(2016)の尺度は、地域コミュニティのメンバーとしてのエンパワメントを問う項目内容になっている。

## (2)個人レベル：コミュニティ感覚(Sense of Community)の評価尺度

一方、「コミュニティ」に対する態度や感情を測定する尺度としては、コミュニティ感覚(Sense of Community)を評価する尺度が世界各地で複数開発されている。それらの多くはMcMillan & Chavis(1986)のコミュニティ感覚理論に基づいている。McMillan & Chavisは、コミュニティ感覚はコミュニティの一員であるという「メンバーシップ」、コミュニティと自分が相互に影響し合う存在であるという「影響力」、メンバーのニーズはコミュニティにより充足されるという「統合とニーズの充足」、そしてコミュニティに対する情緒的つながりである「情緒的統合・アタッチメント」の4次元から構成されると論じており、尺度ではこれら

4次元に対応した項目が設定されている。代表的な尺度として、例えばSense of Community Index(Chavis et al., 1986)があり、日本語版が笹尾ほか(2003)によって作成されている。なお、コミュニティ感覚尺度において想定される「コミュニティ」は、地理的なコミュニティに限定されず、学校、職場、特定の信条を共有するコミュニティから、近年興隆するオンラインコミュニティまでを包含するものである。

## (3)個人レベル：地域社会に対する態度尺度

より具体的に、「地域社会」という地理的な近接性や共有された歴史的経験で定義されたコミュニティに特定して、地域社会への関心や一体感、信念、行動意図を測定することを目的とした心理尺度も、複数開発されている。欧米においては、民主的な地域自治への参加という価値観のもとで、市民参加や市民の政治関与(citizen participation, civic engagement)といった概念の測定尺度として開発されてきた(Ohmer et al., 2018, Chapter 7)。ただし、それらが市民(citizen)や参加(participation)、あるいは関与(engagement)をめぐる歴史的、社会的、制度的背景の異なる社会集団にそのまま適用できるかは留意が必要である。

日本においては、国の自治政策と関連して、自治会や町内会といった単位をコミュニティとして想定し、そのコミュニティに対して住民個人がもつ態度や行動を説明するために開発された態度尺度が複数存在する。例えば田中ほか(1978)の地域社会への態度尺度は、地域社会に起こる諸課題に対して、メンバーとして積極的に取り組み行動し参加する姿勢をもつかどうかを意味する「積極性-消極性」次元と、地域社会のメンバーとしての自覚に基づき、地域社会という全体的な場を重視するかどうかを意味する「協同志向-個人志向」次元の2次元を想定した心理尺度である。より近年の地域社会に関する尺度には、石盛のコミュニティ意識尺度(石盛, 2004: 短縮版は石盛ほか, 2013)や、

Kono et al. (2012) の Community Commitment Scale がある。前者は、地域社会・コミュニティに対する態度や意識を、自己決定、連帯・積極性、愛着、他者依頼、の4つの下位概念から構成されるものとし、地域社会で取り組まれる様々な活動への個人の積極的な関与と関連する心理尺度として開発された。後者の Community Commitment Scale は、住民の近隣住民や地域社会との関わりの程度を測定する尺度として開発されたものであり、Socializing (社会的交流) と Belonging (所属感) の2次元から構成される。これらの尺度は、地域の自治会活動やボランティア活動への参加や関与、まちづくり活動への賛成的態度、近隣同士のつながりといった行動と関連することが示されている。

以上が自治政策や住民の地域参加といった文脈から発展してきた測定方法であるのに対して、ソーシャル・キャピタル (社会関係資本) 研究の文脈から、個人のもつ資本としての、地域社会に対する態度や行動、関係性の評価指標の開発も進んでいる。例えばわが国の代表的なソーシャル・キャピタル研究データベースである日本老年学的評価研究 (Japan Gerontological Evaluation Study: JAGES) においては、健康関連ソーシャル・キャピタル指標として、住んでいる地域に対する信頼感、愛着、互惠規範、近隣からのソーシャル・サポート、地域の様々な組織への参加を測定する指標が開発、導入されている (Saito et al., 2017)。

#### (4)組織・コミュニティレベルでのエンパワメント評価

個人レベルでのエンパワメント評価尺度が多様多様に開発されていることに比べると、組織やコミュニティレベルのエンパワメントを評価する尺度は現時点では限られている。Zimmerman (2000) の分類が示すように、組織やコミュニティレベルのエンパワメントは、単にメンバーの個人レベルでのエンパワメントが高まっ

た状態ではなく、組織のリーダーシップ特性、組織とメンバーとの関係性、組織間との関係性、組織またはコミュニティとして地域の資源を活用している程度等で定義されている。

組織やコミュニティのエンパワメントを評価するものとしては、組織の風土、組織のリーダーシップ特性等を評価する尺度が挙げられる。これらを用いて、評価対象である組織やコミュニティがどの程度民主的な構造をしているか、多様性を認める組織文化や組織風土を有しているか、他の組織とのネットワークをもっているか、といった点を評価することが想定される。

ただし、これら組織文化や風土、組織におけるリーダー特性等の評価は、これまで専ら企業、職場組織の文脈で開発が進められてきたものである。例えば Matthews et al. (2003) は職場コミュニティにおける組織エンパワメントを「組織の構造枠組みが動的かつ明確に定義されている程度」「組織の意思決定に関与できる程度」「情報共有が円滑に行われている程度」の3つの次元で定義し、それらを測定する尺度を提案している。国内では、福井ほか (2004) が、強制的・命令的な風土を表す「伝統性尺度」と、メンバーの参加度が高く合理的な組織管理がされている風土を表す「組織環境性尺度」から構成される組織風土尺度を開発し、組織風土がその組織で働く従業員のストレス認知と関連することを示している。これらは、概念上は職場以外の多様なコミュニティ、組織にも適応が可能である。しかし、NPO 団体、地域活動団体等、職場以外のコミュニティや組織を評価することを目的として、組織風土尺度を適用した例は管見の限りでは存在しない。

地域コミュニティや住民組織を評価する尺度は他にも、社会的凝集性 (social cohesion) の評価等、地域レベルでのソーシャル・キャピタルを測定する尺度として国内外で開発、提案されている。日本においては先述の個人レベルのソーシャル・キャピタルを測定する JAGES の

尺度以外に、日本総合研究所（2008）の尺度等が多く参照されている。日本総合研究所の指標ではソーシャル・キャピタルを「つきあい・交流」「信頼」「社会参加」の3つの構成要素で定義し、地域レベルでの住民の信頼感や相互扶助意識の高さ、近所付き合いや社会的交流、地縁活動やボランティア等活動の参加によって測定する。社会参加を地域コミュニティの実際の活動参加率や活動の数といった客観指標で測定する方法も用いられる。近年では、河原田ほか（2017）が地域保健活動において活用できるソーシャル・キャピタル測定尺度を開発したが、その下位次元の一つである「地域の人々の信頼と支え合い」は、近所の人びとの信頼や相互扶助、凝集性を主観的に評価する内容となっている。

これらはいずれも直接的にコミュニティ・エンパワメントの評価尺度とはされていないが、コミュニティ、組織への住民の主体的な参加や、組織間・コミュニティ間のネットワークの深さ、広がり等を測定するものであり、エンパワメントの指標として活用可能であると考えられる。

なお、以上に挙げた組織、コミュニティレベルでのエンパワメント評価尺度は、複数のメンバーが組織やコミュニティを評価し、その合計値や平均値をもって組織やコミュニティのエンパワメント評価値とみなすことが多く行われてきた。しかし、測定のレベルと理論のレベルが一致しない場合にその結果をどう解釈するか、十分注意する必要がある（Macintyre & Ellaway, 2000）。

## 6. コミュニティ・エンパワメントの評価手法の現状と課題

本稿では、コミュニティ・エンパワメントの定義、国内外で開発されてきた評価手法、そして評価に用いられる尺度をレビューした。われわれの研究の最終的な目標は、地域住民が自ら

属する地域コミュニティのエンパワメントを評価する手法を開発することであり、本稿はそのための基礎的な作業として位置付けられる。

先行知見のレビューの結果、エンパワメント、およびコミュニティ・エンパワメントは多分野で様々に定義され、研究分野によってプログラムの目標が異なり、用いられるプログラム評価の目的も異なることが明らかになった。プログラム評価においては、従来は科学的な厳密性や中立性を重視し、評価の専門家がコミュニティの外部から評価することが重視されていたが、近年は評価対象の文脈に合わせコミュニティの当事者が自ら評価に参加し、主体的に自らの活動を評価する参加型評価への流れが強くなっていることがわかった。

また、本稿ではコミュニティのエンパワメントを、評価する目的によって3類型に分類することを試みた。手法によって評価目的のみならず評価の主体も異なり、評価専門家が当事者と分担して行う、協働で行う、または当事者が主体となり専門家は助言者となって支援する等の形態があることが整理できた。

さらに本稿では、測定尺度についても取り上げたが、エンパワメントが個人、組織、コミュニティの3層で定義されている一方で、尺度は個人レベルでの測定に偏って研究が進んでおり、組織やコミュニティレベルでのエンパワメント指標の開発が遅れていることがわかった。組織・コミュニティレベルの尺度は少なく、あってもメンバーが個別に評価したものを合計してコミュニティ変数とするという手法が採られていた。

個人が組織レベルやコミュニティレベルのエンパワメントを評価する場合、その評価者をどう選ぶか、という問題に直面する。当然のことながら、コミュニティに積極的に関与しているメンバーが評価する場合と、活動を遠巻きにみているメンバーが評価するのでは、その評価値は異なる。

この点に関して、本稿で取り上げた評価手法

では、多様な関与者が集まりワークショップ形式で評価を行ったり、個別で評価した上で得られた評価の意味を協議する手法が取り入れられたりしていた。また、協働で評価をすることによって、参加者の当事者意識が高まり、課題を分析する視点が養われ、参加者間のコミュニケーションが促進される等、エンパワメントが各層で高まることにつながることも明らかとなった。エンパワメントの評価とは、状態を数値で示したり図示したりすることに留まらず、多様な関与者が話し合い、議論し、自分たちの現状や目指す方向性を考えるというプロセスを含めた活動であるといえるだろう。

コミュニティ・エンパワメントの手法や尺度の多くは、コミュニティで課題が共有され、解決に向けて自主的な組織が作られ、それが主体となって何らかの介入プログラムが導入されることを前提として、設計されてきた。しかし本研究で対象とする日本の地域コミュニティの状況を鑑みると、しばしば住民がコミュニティにアイデンティティをもたず、住民間で課題意識が共有されず、プログラム導入が計画できない状態が存在する。組織があってもメンバーの多くが自主的ではない参加であり、メンバーにコミュニティ意識が醸成されていない状況もあるだろう。そのような状況でこそ、住民らが自分たちの活動やコミュニティの状態を理解し一歩を踏み出すきっかけとしてエンパワメントの評価が機能する可能性がある。非自主的な組織や、組織化の途上にあるコミュニティにおいて利用可能なコミュニティ・エンパワメントの評価手法は希少であり、これからその手法を開発することには意味があると考えられる。

#### 注

- 1) 本研究は JSPS 科研費 (20K20827 研究代表: 堀薫夫) の助成を受けて実施された。
- 2) これらの支援技法に関するレポートや枠組みは研究室ホームページに公開されている。

〈<http://plaza.umin.ac.jp/~empower/cec/whatisem/>〉(2021年6月13日)

#### 引用文献

- 天野 瑞枝・植村 勝彦 (2011). 高齢者のエンパワメントの構造に関する研究—尺度作成およびその信頼性—. 愛知淑徳大学論集—心理学部篇—, 1, 1-9.
- 安梅 勅江 (2007). 健康長寿エンパワメント—介護予防やヘルスプロモーション技法への活用—. 医歯薬出版
- Chavis, D.M., Hogge, J.H., McMillan, D.W., & Wandersman, A. (1986). Sense of community through Brunswik's lens: A first look. *Journal of Community Psychology*, 14, 24-40.
- Cox, E. O., & Persons, R. J. (1994). *Empowerment-oriented social work practice with the elderly*. Pacific Grove, CA, USA: Brooks/Cole.
- Cyril, S., Smith, B.J., & Renzaho, A.M. (2016). Systematic review of empowerment measures in health promotion. *Health Promotion International*, 31, 809-826.
- Edwards, R.W., Thurman, P.J., Plested, B.A., Oetting, E.R., & Swanson, L. (2000). The community readiness model: Research to practice. *American Journal of Community Psychology*, 28 (3), 291-307.
- Fetterman, D.M., Kaftarian, S.J., & Wandersman, A. (Eds.) (2015). *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-assessment, Evaluation Capacity Building, and Accountability (2nd ed.)*. Thousand Oaks, CA, USA: Sage Publications.
- (フェッターマン D.M.・カフタリアン S.J.・ワンダースマン, A. 衣笠一茂 (監訳) (2020). コミュニティの社会活動におけるエンパワメント評価—福祉、教育、医療、心理に関する「参加と協働」の実践知— 福村出版)
- 福井 里江・原谷 隆史・外島 裕 (2004). 職場の組織風土の測定—組織風土尺度12項目版 (OCS-12) の信頼性と妥当性—. 産業衛生学雑誌, 46, 213-222.
- Gutiérrez, L.M. (1990). Working with women of color: An empowerment perspective. *Social*

- Work, 35 (2), 149–153.
- 石盛 真徳 (2004). コミュニティ意識とまちづくりへの市民参加—コミュニティ意識尺度の開発を通じて—。コミュニティ心理学研究, 7(2), 87–98.
- 石盛真徳・岡本卓也・加藤潤三 (2013). コミュニティ意識尺度 (短縮版) の開発. 実験社会心理学研究, 53 (1), 22–29.
- 河原田 まり子・本田 光・田仲 里江・進藤 ゆかり (2017). 地域保健活動の推進に活用できるソーシャル・キャピタル測定尺度の開発. 日本公衆衛生看護学会誌, 6 (2), 132–140.
- Kelley, K.J., Edwards, R.W., Comello, M.L.G., Plested, B.A., Thurman, P.J., & Slater, M.D. (2003). The community readiness model: a complementary approach to social marketing. *Marketing Theory*, 3 (4), 411–426.
- Kono, Y., Tadaka, E., Kanaya, Y., Dai, Y., Itoi, W., & Imamatsu, Y. (2012). Development of a community commitment scale with cross-sectional survey validation for preventing social isolation in older Japanese people. *BMC Public Health*, 12 : 903. <http://www.biomed-central.com/1471-2458/12/903>.
- Laverack, G. (2006). Using a ‘domain’ approach to build community empowerment. *Community Development Journal*, 41 (1), 4–12.
- Laverack, G. (2014). Community capacity building. In Michalos, A.C. (Ed.) *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research* (pp. 3601–3604). Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Lawson T. (2011) Empowerment in education: Liberation, governance or a distraction? A review. *Power and Education*, 3(2), 89–103.
- Lippman, S.A. Neilands, T.B. Leslie, H.H. Maman, S. MacPhail, C. Twine, R. Peacock, D. Kahn, K. & Pettifor, A. (2016) Development, validation, and performance of a scale to measure community mobilization. *Social Science and Medicine*, 157, 127–37.
- Mathews, R.A., Diaz, W.M., & Cole, S.G. (2003). The organizational empowerment scale. *Personnel Review*, 32, 297–318.
- Macintyre, S. & Ellaway, A. (2000). Ecological approaches: Rediscovering the role of the physical and social environment. In Berkman, L.F. & Kawachi, I. (Eds.) *Social Epidemiology* (pp.332–348) New York, NY, USA: Oxford University Press.
- McMillan, D.W., & Chavis, D.M. (1986). Sense of community: A definition and theory. *Journal of Community Psychology*, 14, 6–23
- 源 由理子 (2016). 参加型評価—改善と変革のための評価の実践—。晃洋書房
- 三宅 一郎 (2007). エンパワメント 日本コミュニティ心理学会 (編) コミュニティ心理学ハンドブック (pp.70–84) 東京大学出版会
- 百瀬 由美子 (2007). 高齢者のヘルスプロモーションにおけるエンパワメント尺度の開発. 身体教育医学研究, 8, 21–32.
- 中山 貴美子 (2007). 保健専門職による住民組織のコミュニティ・エンパワメント過程の質的評価指標の開発. 日本地域看護学会誌, 10 (1), 49–58.
- 野田 万里・千田 みゆき (2017). コミュニティ・エンパワメントの概念分析. 埼玉医科大学看護学科紀要, 10 (1), 63–71.
- 日本総合研究所 (2008). 日本のソーシャル・キャピタルと政策～日本総研2007年全国アンケート調査結果報告書～. Retrieved from <https://www.jipps.org/scarchive/sc/file/report01.pdf> (2021年6月13日).
- Ohmer, M.L., Coulton, C., Freedman, D.A., Sobek, J.L., & Booth, J. (2019). *Measures for Community and Neighborhood Research*. Los Angeles, CA, USA: Sage Publications.
- 荻野 亮吾・中川 友理絵 (2021). 大学と地域のパートナーシップの質と地域に与える影響の評価方法の検討—高等教育機関における地域と連携した学習に関するレビューから—。佐賀大学大学院学校教育学研究科紀要, 5, 1–19.
- 大島 巖・源 由理子・山野 則子・贅川 信幸・新藤 健太・平岡 公一 (編著) (2019). 実践家参画型エンパワメント評価の理論と方法—CD-TEP法: 協働によるEBP効果モデルの構築—。日本評論社
- Rappaport, J. (1987). Terms of empowerment/exemplars of prevention: Toward a theory for community psychology. *American Journal of Community Psychology*, 15 (2), 121–148.
- Saito, M., Kondo, N., Aida, J., Kawachi, I.,

- Koyama, S., Ojima, T., & Kondo, K. (2017). Development of an instrument for community-level health related social capital among Japanese older people: The JAGES project. *Journal of Epidemiology*, 27 (5), 221-227.
- 笹尾 敏明・小山 梓・池田 満 (2003). 次世代型ファカルティ・ディベロップメント (FD)・プログラムに向けて—コミュニティ心理学的視座からの検討—. 国際基督教大学学報 1-A, 教育研究, 45, 55-71.
- 佐藤 滋 (2019). 高齢社会におけるコミュニティづくりのための社会技術、及びプログラムの開発過程とその方法の理論化 JST-RISTEX 実装支援プログラム (成果統合型) 統合実装プロジェクト「高齢社会課題解決に向けた共創拠点の構築」 (代表 辻 哲夫) 終了報告書別添1. Retrieved from [https://www.jst.go.jp/ristex/funding/files/JST\\_1115132\\_16933984\\_tsuji\\_ER\\_1.pdf](https://www.jst.go.jp/ristex/funding/files/JST_1115132_16933984_tsuji_ER_1.pdf) (2021年6月13日)
- 冷水 豊 (2015). 高齢社会のコミュニティにおけるアクションリサーチの成果の評価、波及のための要件 JST 社会技術研究開発センター・秋山弘子 (編著) 高齢社会のアクションリサーチ—新たなコミュニティ創りをめざして—. (pp.117-142) 東京大学出版会
- Solomon, B.B. (1987). Empowerment: Social work in oppressed communities. *Journal of Social Work Practice*, 2 (4), 79-91.
- 田中 国夫・藤本 忠明・植村 勝彦 (1978). 地域社会への態度の類型化について—その尺度構成と背景要因. *心理学研究*, 49, 36-43.
- Tri-ethnic Center for Prevention Research, Colorado State University (2014). Community Readiness for Community Change: Tri-Ethnic Center Community Readiness Handbook, (2nd ed.). Retrieved from [https://tec.colostate.edu/wpcontent/uploads/2018/04/CR\\_Handbook\\_8-3-15.pdf](https://tec.colostate.edu/wpcontent/uploads/2018/04/CR_Handbook_8-3-15.pdf) (2021年6月13日)
- 植村 勝彦 (2012). 現代コミュニティ心理学—理論と展開—. 東京大学出版会
- 安田 節之 (2011). プログラム評価—対人・コミュニティ援助の質を高めるために—. 新曜社
- 安田 節之 (2016). 心理的エンパワメント尺度開発に関する予備調査—大学生のライフキャリア課題の理解に向けて—. *生涯学習とキャリアデザイン* 14 (1) 67-76.
- Zimmerman, M.A. (2000). Empowerment theory: Psychological, organizational and community level of analysis. In Rappaport, J., & Seidman, E. (Eds.) *Handbook of Community Psychology* (pp.43-63). New York, NY, USA: Kluwer Academic Publishers.
- Zimmerman, M.A., & Rappaport, J. (1988). Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 16 (5), 725-750.